

# Ekonomi Politik Kebakaran Hutan dan Lahan: Sebuah pendekatan analitis<sup>1</sup>

Herry Purnomo<sup>a,b</sup>, Bayuni Shantiko<sup>a</sup>, Haris Gunawan<sup>c</sup>, Soadun Sitorus<sup>a</sup>, M. Agus Salim<sup>a</sup> dan Ramadhani Achdiawan<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor;

<sup>b</sup>Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor

<sup>c</sup>Pusat Studi Bencana (*Center for Disaster Studies*), Universitas Riau, Pekanbaru

## I. PENDAHULUAN

Kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) telah menjadi kepedulian lokal, nasional dan global. Gangguan kesehatan dan ekonomi akibat asap dari kebakaran hutan dan lahan sangat besar. Kerugian ekonomi akibat kebakaran hutan 1997 diperkirakan lebih dari 60 trilyun rupiah. Kerugian ekonomi di Riau diperkirakan mencapai 20 trilyun selama Februari-Maret 2015 (Zamzani 2015). Pada 2012 kebakaran hutan di provinsi Riau melepaskan emisi karbon antara 1,5 miliar dan 2 miliar ton hanya dalam satu pekan — mencapai 10 persen emisi tahunan total Indonesia (Moss 2015). Singapura dan Malaysia telah lama mengeluhkan gangguan kesehatan dan asap dari Indonesia yang menurunkan pariwisata, kesehatan dan ekonomi. Gangguan ekonomi akibat asap di Singapura menimbulkan kerugian 16 trilyun rupiah (O'callaghan 2013). Sedangkan total kebakaran dan asap sepanjang tahun 2015 di seluruh Indonesia diperkirakan merugikan negara 230 trilyun rupiah (The World Bank 2015).

Pemerintah dan masyarakat Indonesia telah mencoba mengatasi Karhutla ini. Presiden Jokowi dalam kunjungan ke Riau, akhir November 2014, telah mengultimatum untuk segera mengatasi kebakaran hutan yang telah terjadi selama 17 tahun dengan niat yang kuat. Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) menyampaikan tumpang tindih perizinan menjadi sumber konflik dan biang keladi kebakaran hutan. Pembuatan kanal-kanal gambut yang serampangan membuat gambut menjadi kering dan rawan terbakar. Presiden berkomitmen untuk memenuhi target bahwa Indonesia akan bebas dari asap kebakaran hutan dan lahan pada 2015. Akankah komitmen Presiden ini bisa dipenuhi? Bagaimana Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), pemerintah daerah, bisnis dan kalangan masyarakat madani (*civil societies organizations/CSOs*) bertindak secara cepat dan tepat untuk menanggulangi Karhutla? Mampukah Indonesia bebas dari asap pada akhir tahun 2015?

Makalah ini bertujuan menyampaikan aspek ekonomi politik Karhutla di Riau sebagai bahan masukan dalam usaha bersama menanggulangi Karhutla. Makalah ini menjelaskan proses kebakaran dan aktornya, perburuan rente/keuntungan dan jaringan sosial dari Karhutla. Identifikasi aktor yang terlibat dalam Karhutla dilakukan lewat survei kemudian dilanjutkan dengan analisis nilai tambah (*value chain analysis*) yang diperoleh tiap aktor dari Karhutla. Peran dan kekuatan aktor dalam relasi dengan aktor lain dianalisis dengan perangkat *social network analysis* (SNA). Kekuatan ekonomi dan informasi ini juga dipakai untuk menjelaskan bagaimana aktor tersebut memengaruhi proses-proses pengambilan keputusan dan implementasinya agar menguntungkan atau tidak merugikannya.

---

<sup>1</sup> Disajikan pada diskusi terbatas "Mencegah Kebakaran Lahan dan Hutan" yang diselenggarakan oleh Yayasan Sarana Wana Jaya, tgl 11 Juni 2015, di Gedung Manggala Wana Bakti, Jakarta. [Makalah ini masih dalam proses perbaikan](#). Email penulis koresponden [h.purnomo@cgiar.org](mailto:h.purnomo@cgiar.org)

## II. TINJAUAN EKONOMI POLITIK KEBAKARAN HUTAN

Ekonomi politik secara umum didefinisikan sebagai studi interaksi antara politik dan ekonomi (Drazen 2000). Secara khusus ekonomi politik mengacu pada analisis ekonomi terhadap proses-proses pengambilan keputusan dan implementasinya. Pendekatan tatakelola dan ekonomi politik sering dipakai untuk tujuan transformasi pembangunan nasional yang berbasis sumberdaya alam menuju pembangunan yang berkelanjutan (Barma et al. 2012). Ragam perangkat ekonomi politik telah tersedia (DFID 2009). Pendekatan politik ekonomi telah dipakai untuk menganalisis tata kelola dana reboisasi, serta mengambil pelajaran untuk tata kelola dana dan manfaat REDD+ (Barr et al. 2010; Purnomo et al. 2012a).

Proyek-proyek yang berhubungan dengan Karhutla sudah lama dilaksanakan di berbagai provinsi di Indonesia dengan atau tanpa kerjasama dengan negara lain. Beragam rekomendasi teknis, ekonomi, sosial dan politik telah dihasilkan (Dennis 2009). Kegagalan memahami ekonomi politik (Dauvergne 2009), jaringan aktor kebakaran dan patronnya sering berakibat tidak tuntasnya penanggulangan Karhutla (Varkkey 2003; Varkkey 2016). Patron aktor kebakaran hutan melibatkan para elit bisnis dan politik di tingkat lokal, nasional dan global yang dapat dideteksi. Ketidakjelasan tata ruang dan korupsi adalah penyebab utama kebakaran di Riau (Raflis 2015).

Ketidaksinkronan antara penyebab kebakaran dan cara penanggulangannya terjadi di semua negara di dunia. Di Indonesia dan Brazil penyebab utama kebakaran adalah masalah sosial dan politik, namun prioritas rencana dan aksi penanggulangannya adalah teknis dan riset pemadaman kebakaran. Ketidaksinkronan ini ditengarai melambatkan usaha penanggulangan Karhutla (Carmenta et al. 2015). Kerjasama dan pendanaan regional seperti *ASEAN Transboundary Haze Fund* diperlukan dengan memerhatikan biaya dan manfaat yang diperoleh dari keberadaan hutan dan dampak kebakarannya (Tacconi et al. 2008). Para ilmuwan bisa berperan penting dalam mengagendakan penanggulangan Karhutla ini sehingga bisa menjadi prioritas kebijakan dan aksi bersama (Ekayani et al. 2015).

Nilai tambah (*value added*) atau keuntungan tidak menyebar secara acak atau merata. Analisis nilai tambah (*value chains analysis/VCA*) dipakai untuk memahami bagaimana distribusi nilai tambah atau keuntungan untuk setiap aktor sepanjang rantai nilai atau proses produksi dan pemasaran. Besarnya nilai tambah per aktor ini bisa dihitung dengan analisis manfaat dan biaya. Persebaran nilai tambah dipengaruhi oleh kontribusi usaha aktor dan tata kelola rantai nilai itu sendiri. Rantai nilai bisa secara buruk ditatakelolai untuk hanya menguntungkan aktor-aktor tertentu, yang tidak akan berkelanjutan dalam jangka panjang. Rente (*rent*) didefinisikan sebagai keuntungan yang luar biasa dari usaha/produksi yang krusial terhadap ekonomi politik pembangunan sumberdaya alam. Para pemburu rente (*rent seeker*), pencari keuntungan namun pada saat yang sama berkontribusi negatif atau merugikan yang lain, sering diidentifikasi sebagai penyebab utama Karhutla.

Peran aktor dalam kejadian kebakaran hutan bisa dipahami secara independen atau relasinya dengan aktor lain. Sesuai karakteristiknya setiap aktor punya peran tertentu yang bisa dimainkan yang tidak tergantung pada relasinya dengan yang lain. Analisis Jaringan Sosial (*Social Network Analysis/SNA*) memahami peran aktor dalam konteks bagaimana aktor tersebut ber-relasi dan terkoneksi dengan aktor-aktor kunci yang lain (Borgatti et al. 2013). Bisa jadi seorang aktor punya kemampuan tinggi dalam analisis atau praksis penanggulangan kebakaran hutan. Namun karena dia tidak terkoneksi (terisolasi) dalam jaringan penanggulangan Karhutla, maka dia tidak punya peran signifikan. Pemburu rente sering berada dalam posisi penting dari jaringan aktor yang mengakibatkan kebakaran hutan.

## III. METODA PENELITIAN

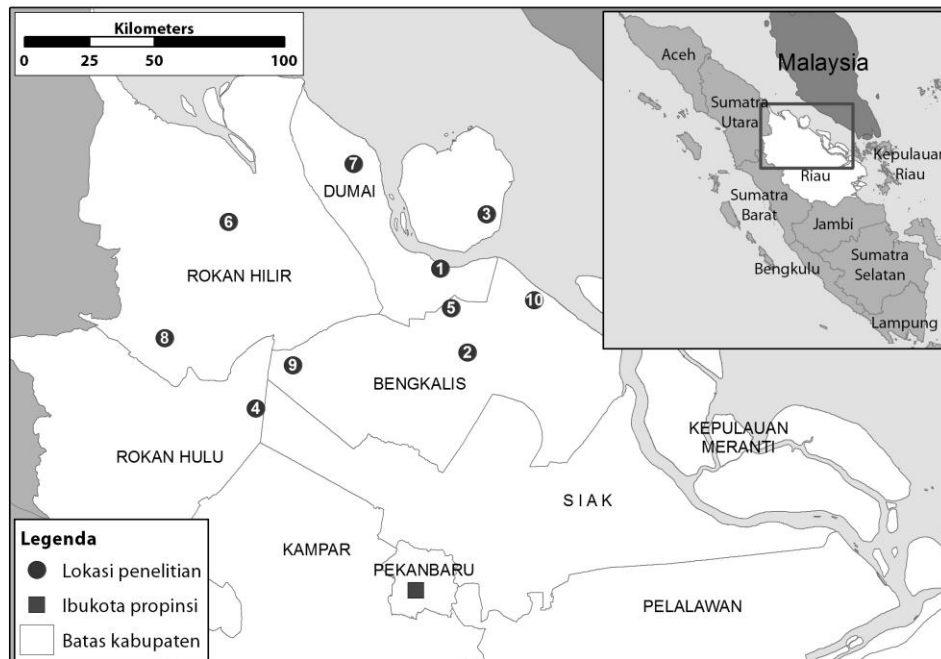
Penelitian ini dilakukan dengan cara (a) Konsultasi dan diskusi dengan parapihak di Provinsi Riau; (b) Survei lapangan; (c) Analisis nilai tambah; dan (d) Analisis jaringan sosial (SNA). Konsultasi dan diskusi dengan para pihak dilakukan pada 23-27 Maret 2015, yang difasilitasi oleh Pusat Studi Bencana

(PSB) Universitas Riau. Diskusi dilakukan dengan Dinas Kehutanan, Biro Pusat Statistik Riau, JIKALAHARI dan PLT Gubernur Riau. Sedangkan pertemuan konsultasi parapihak dilakukan tgl 26 Maret 2015 di Pekanbaru dihadiri oleh 70 peserta yang dihadiri oleh Duta Besar Kerajaan Inggris Raya dan rombongan tim DfID. Pertemuan dilanjutkan dengan PEMDA Bengkalis dan kunjungan ke lapangan tgl 27 Maret 2015 di Desa Buruk Bakul, Kecamatan Bukit Batu, Kabupaten Bengkalis.

Survei dilakukan di sepuluh lokasi titik api yang kemudian menyebar menjadi kebakaran besar dalam tiga tahun terakhir berdasarkan analisis penginderaan jauh (Gaveau *et al.* 2015). Lokasi tersebut mencakup wilayah masyarakat, kawasan hutan negara dan konsesi perusahaan sawit maupun HTI yang tersebar di tiga kabupaten di provinsi Riau yaitu Bengkalis, Dumai dan Rokan Hilir (Tabel 1). Survei dilakukan selama dua bulan antar Maret dan Mei 2015 di beberapa kabupaten di bagian Utara Riau. Kegiatan meliputi pengamatan kondisi kawasan setelah kebakaran dan wawancara mendalam dan diskusi terfokus dengan berbagai lapisan narasumber, meliputi masyarakat petani, pengurus kelompok tani, aparat desa, pedagang tingkat desa, polisi, pekerja perusahaan (sawit dan HTI), LSM lokal, dan pelaku dalam jaringan transaksi lahan. Pengamatan kondisi setelah kebakaran difokuskan pada wilayah dalam radius 3, 5 dan 7 km disekitar pusat titik api untuk memahami faktor pendorong munculnya kebakaran. Pengumpulan data sekunder meliputi studi literatur, informasi statistik dan peta digital yang mendukung data primer. *Focus Group Discussions* (FGD). Lokasi penelitian disajikan pada Gambar 1.

Tabel 1. Lokasi survei penelitian (Gaveau *et al.* 2015).

No	Nama lokasi	Kabupaten/kota	Karakteristik
1	Ayu Junaidi	Dumai	Kebakaran terjadi di lahan masyarakat tahun 2012, 2014
2	Giam Siak	Bengkalis	Kebakaran di tanah negara tahun 2008, 2010, 2013, 2014
3	Pulau Rupert	Bengkalis	Kebakaran terjadi di lahan pemekaran desa tahun 2013, 2014
4	Rokan Adi Karya	Rokan hulu	Kebakaran di APL & HGU swasta tahun 2013
5	Satria Perkasa Agung (SPA)	Dumai	Kebakaran di lahan negara jauh dari desa tahun 2014
6	Sumatra Lestari (SL)	Rokan Hilir	Kebakaran di lahan masyarakat tahun 2013
7	Suntara Gaja Pati (SGP)	Dumai	Kebakaran di lahan HGU swasta tahun 2013, 2014
8	Torganda	Rokan Hilir	Kebakaran di lahan pemekaran desa
9	Tumpuan	Bengkalis	Kebakaran di HGU swasta tahun 2010
10	Buruk Bakul	Bengkalis	Kebakaran di lahan eks-kelola koperasi tahun 2014, 2015



Gambar 1. Lokasi penelitian di Provinsi Riau

Berdasarkan data yang diperoleh dari sumber primer maupun sekunder, analisis data dilakukan menggunakan analisis nilai tambah (*value chains analysis/VCA*) yang dipakai untuk memahami bagaimana distribusi nilai tambah atau keuntungan untuk setiap aktor sepanjang rantai nilai atau proses produksi. Dalam hal ini akan dihitung biaya dan manfaat dari setiap proses yang mengikuti kebakaran hutan yang dimulai dari klaim lahan, penyiapan lahan dan penanaman lahan untuk kebun maupun HTI.

Analisis Jaringan Sosial (*Social Network Analysis/SNA*) yang dilakukan dengan membuat matriks biner bujursangkar berpasangan antaraktor. Matriks ini berisi relasi informasi aktor yaitu '1' jika ada relasi informasi yang signifikan dan '0' jika tidak ada relasi informasi yang signifikan. Analisis SNA dilakukan dengan menggunakan perangkat lunak UCINET 6.559 dan NetDraw 2.148.

## IV. HASIL

### 4.1. Rantai Kebakaran dan Aktor Kepentingan

Kebakaran terjadi diberbagai tipe lahan antara lain lahan masyarakat, lahan kawasan hutan maupun konsesi perusahaan. Dibeberapa lokasi terletak di wilayah yang jauh dari pemukiman masyarakat (lokasi 5,7). Wilayah yang terkena dampak kebakaran dihuni oleh masyarakat setempat dari etnis Melayu, Sakai dan migran yang berasal dari Sumatra Utara, Sumatra Barat dan Jawa. Lamanya pemukiman menjadi salah satu faktor dimana kecenderungan pemukiman baru ikut berkontribusi memperluas wilayah yang terbakar. Beberapa diantaranya merupakan hasil dari pemekaran desa (lokasi 3,4).

Selain faktor demografi atau kependudukan, hampir semua lokasi penelitian mempunyai keterkaitan dengan kegiatan pembalakan liar dimasa lalu. Rantai kebakaran hutan dimulai dari klaim lahan, tebas dan pembersihan, pembakaran, dan penanaman sawit atau akasia. Klaim lahan di lokasi penelitian menunjukkan telah terjadi sejak tahun 2004 bahwa di beberapa tempat terjadi beberapa tahun sebelumnya.

Pada awalnya klaim lahan terjadi secara parsial dan semakin masif antara tahun 2005-2008 dan berlanjut hingga sekarang.

Klaim lahan melibatkan masyarakat lokal maupun pihak yang mengatasnamakan masyarakat lokal. Aktor-aktor yang terhubung dengan kegiatan pembalakan liar merupakan aktor kunci yang mengetahui wilayah-wilayah yang ‘belum ada pemilik’ atau ditinggalkan ‘pemilik’nya seperti lahan eks-HPH (*open access*). Wilayah tersebut yang akhirnya diperebutkan dan menjadi ajang klaim lahan. Klaim lahan meliputi berbagai proses sebagai berikut: masyarakat berebut mengklaim lahan dan menjualnya (lokasi 2); kerjasama pembukaan lahan untuk perkebunan oleh koperasi (lokasi 1,7, 10); pemukiman baru (lokasi 4); tumpang tindih klaim lahan di lahan konsesi (lokasi 6); dan tumpang tindih klaim oleh masyarakat adat dan mafia tanah (lokasi 5,7,9). Aktor penggerak klaim tersebut antara lain oknum kepala desa, tokoh pemuda, mantan pekerja HPH dan oknum tokoh masyarakat.

Setelah diklaim, lahan umumnya dijual untuk mendapatkan uang tunai dan sebagian kecil disimpan untuk kebutuhan anak cucu (lokasi 1,2,8). Penjualan lahan ditujukan kepada pembeli skala kecil maupun besar. Untuk skala kecil (<25 ha), pembeli bisa langsung bertransaksi dengan penjual, namun penjualan lahan skala besar melibatkan banyak pihak. Dalam penjualan skala besar, lahan terlebih dahulu dibagi menjadi blok (100-1000 ha) dan sub-blok (50-100 ha) serta dipecah berdasar kepemilikan individu seluas 2 ha. Untuk itulah diperlukan kelompok masyarakat yang membentuk kelompok tani agar memudahkan pembuatan surat kepemilikan lahan seluas 2 ha per orang. Terbentuknya kelompok masyarakat dan kelompok tani merupakan karakteristik penting pengambilalihan dan klaim lahan di lokasi penelitian.

Banyak aktor yang berkepentingan dalam kebakaran hutan, baik yang ingin mencegahnya, menanggulangi ataupun yang ingin mendapatkan keuntungan dan rente ekonomi. Secara umum aktor yang berkepentingan dalam rantai kebakaran disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Aktor kepentingan kebakaran hutan (positif dan negatif)

No	Aktor	Deskripsi aktor	Peran
1	Pengklaim lahan	Oknum kepala desa, tokoh pemuda, adat, mantan pembalak liar hutan	Sendiri atau bersama-sama mengidentifikasi lahan negara ( <i>open access</i> ) bekas HPH atau konsesi yang belum beroperasi; membuat batas lahan yang diklaim; mengurus surat blok sebagai tanda <i>kepemilikan</i> .
2	Pengurus kelompok tani	Pengklaim lahan, anggota partai politik dan tokoh masyarakat	Mengumpulkan dan mengorganisasi petani dan masyarakat biasa untuk didaftarkan sebagai anggota kelompok; mengadministrasi lahan bekerjasama dg aparat desa dan kecamatan; dan membagi tugas.
3	Anggota kelompok tani	Petani, masyarakat lokal, kerabat pengurus kelompok tani	Bersama-sama menjaga lahan yang diklaim dari klaim balasan dari pihak lain; terlibat dalam kegiatan pembersihan lahan; mendapatkan lahan gratis/murah
4	Tim pemasar lahan	Anggota kelompok tani yang bertugas memasarkan lahan	Mengidentifikasi dan menyebarkan informasi lahan kepada calon pembeli lahan potensial; melakukan negosiasi jual beli lahan
5	Pemerintah desa	Kepala desa, sekretaris desa, Ka urusan, pengurus RW/RT	Memfasilitasi pengurusan administrasi surat terkait tanah (surat keterangan tanah atau SKT, surat keterangan ganti rugi atau SKGR)
6	Pemerintah kecamatan	Camat, sekretaris kecamatan, Ka urusan dst.	Memfasilitasi pengurusan administrasi surat terkait tanah (SKT, SKGR)
7	Pemerintah kabupaten		Mengelola peruntukan lahan wilayah kabupaten

8	Pemerintah Provinsi		Mengkoordinasikan peruntukan lahan antar kabupaten dan tingkat provinsi
9	KLHK		Memberikan perijinan peruntukan kawasan hutan dan pengelolaan serta perlindungan kawasan
10	Makelar/spekulan tanah	Tokoh masyarakat, tokoh pemuda, anggota partai politik, aparat desa	Sebagai sumber informasi bagi pencari dan penjual lahan; menghubungkan pembeli dan penjual lahan; membeli lahan dengan harga murah dan menjualnya dengan harga tinggi
11	Pembeli lahan skala kecil (<25ha)	Staf perusahaan, kerabat anggota/pengurus kelompok tani, pedagang lokal, pengurus parpol, oknum pemerintah	Membeli lahan untuk budidaya tanaman perkebunan, aset kekayaan atau warisan untuk anak/cucu
12	Pembeli lahan skala besar (>=25ha)	Wirausahawan besar, Oknum pejabat kabupaten/provinsi pedagang antarkota/wilayah, manajer perusahaan	Membeli lahan untuk budidaya tanaman perkebunan demi mendapat keuntungan yang tinggi
13	Pengusaha sawit kecil	Staf perusahaan, kerabat anggota/pengurus kelompok tani, pedagang lokal, pengurus parpol, oknum pemerintah	Mengusahakan budidaya sawit di lahan (klaim) dengan luasan kurang dari 25 ha
14	Pengusaha sawit besar	Wirausahawan besar, Oknum pejabat kabupaten/provinsi pedagang antarkota/wilayah, manajer perusahaan	Mengusahakan budidaya sawit di lahan (klaim) dengan luasan lebih dari 25 ha
15	Lembaga advokasi	LSM lokal, nasional, universitas, media	Memberikan informasi dan penyadaran kepada masyarakat mengenai masalah terkait sosial, lingkungan dsb; mendorong pihak-pihak terkait untuk mencari solusi dari masalah yang diangkat
16	Lembaga penguatan masyarakat madani	Ormas, Universitas, LSM	Melakukan kajian terkait suatu masalah di masyarakat; memberikan penyadaran kepada masyarakat
17	Lembaga donor	DfID, JICA, EU	Mendukung penguatan masyarakat sipil; mendorong program-program tata kelola sumber daya alam
18	Korporasi lahan	Perusahaan sawit, Perusahaan HTI	Membangun investasi berbasis lahan untuk mendapatkan keuntungan bagi pemegang saham
19	Lembaga penelitian	Universitas, organisasi penelitian dan penerapan teknologi (CIFOR, ICRAF, BPPT, FORDA dll)	Melakukan kajian terkait suatu masalah di masyarakat; memberikan alternatif pemecahan masalah dari sisi akademis dan keilmuan
20	Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)	Lembaga pemerintah di tingkat kabupaten yang terkait dg badan serupa di provinsi dan nasional (BPBN)	Menanggulangi bencana dalam segala bentuknya di daerah

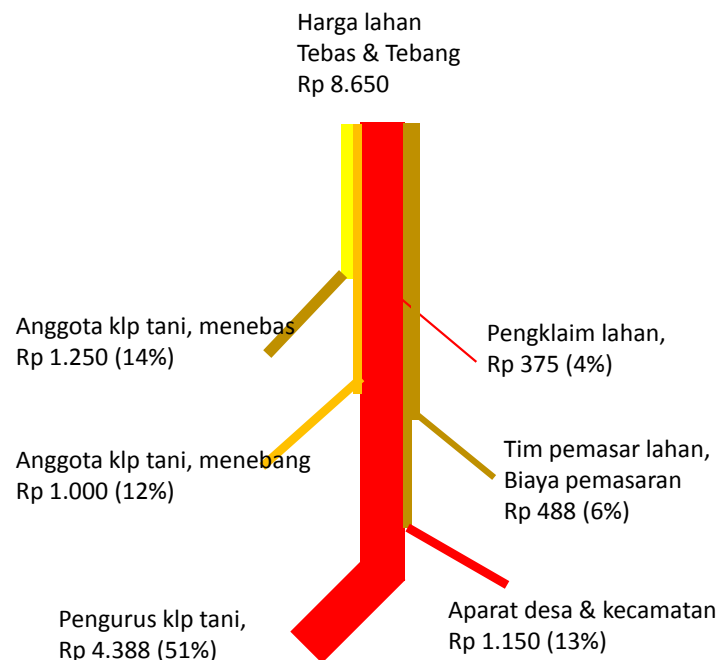
Kondisi lahan yang dijual mengikuti permintaan pembeli, ada yang menginginkan lahan siap tanam (sudah ditebang, tebas dan bakar), setengah jadi yaitu hanya ditebang dan ditebas saja dan ada yang menginginkan lahan siap panen (sudah ditanam kelapa sawit). Pembeli lahan berasal dari berbagai kalangan antara lain kerabat penduduk desa, penduduk migran, staf perusahaan, oknum aparat kabupaten, pengusaha dan warga dari kota terdekat. Jaringan pembeli juga melibatkan pembeli antar pulau misalnya investor skala menengah dari kota besar seperti Jakarta, Bogor atau Surabaya. Pemasaran lahan dilakukan melalui

informasi dari mulut-ke-mulut, mengutus tim pemasaran ke daerah yang punya pembeli potensial dan melalui jaringan perantara/makelar tanah.

Lahan yang diperjualbelikan didukung dokumen pendukung kepemilikan yang dikeluarkan oleh pemerintah desa untuk meyakinkan calon pembeli mengenai keabsahan lahan. Pemerintah desa dalam fase klaim lahan mengeluarkan surat blok dan SKT dan SKGR pada fase jual beli lahan. Aparat pemerintahan kecamatan ikut berperan dalam meloloskan administrasi jual beli lahan ini, terutama SKGR mempunyai nilai lebih jika ditandatangani oleh camat. Biaya membuat SKT mencapai Rp 1 juta per surat (2 ha) dan SKGR mencapai Rp 2 juta per surat.

#### 4.2. Nilai Tambah Karhutla

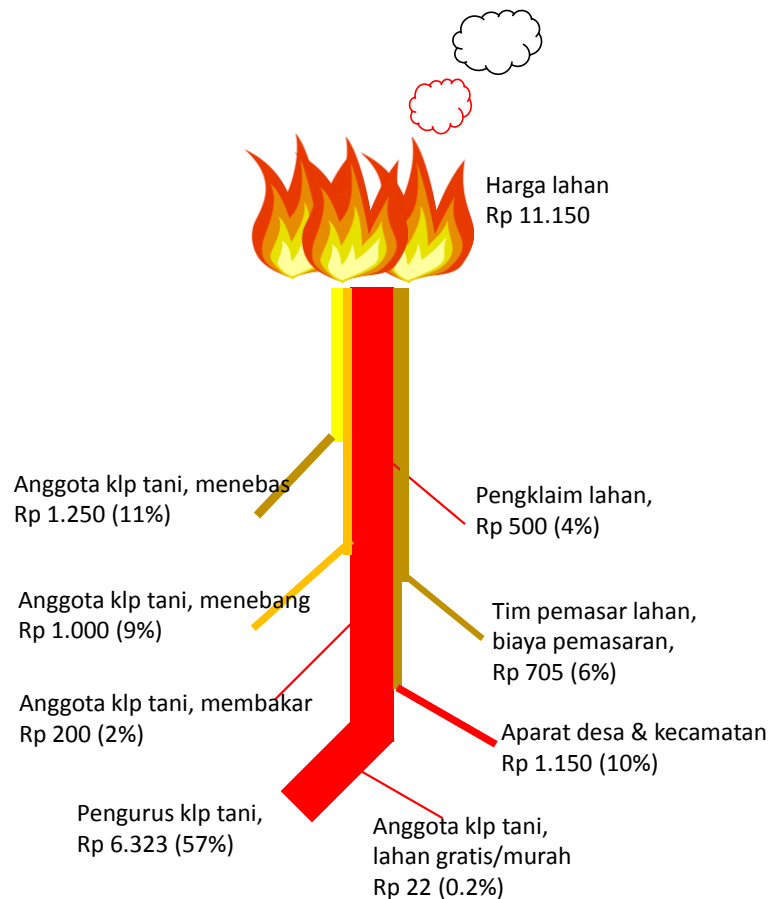
Untuk lahan yang sudah dibersihkan (tebas dan tebang), nilainya mencapai Rp 8,7 juta/ha yang umumnya dijual dalam bentuk per pancang seluas 1 pancang (=2 ha). Nilai tambah lahan tersebut terdiri dari pembayaran kepada aktor berkepentingan dalam bentuk upah menebas dan menebang pohon kepada anggota kelompok tani dalam fase pembersihan lahan (26%). Pemilik surat blok (pengklaim lahan) mendapat bagian tersendiri atas upayanya mengklaim lahan (4%). Biaya pemasaran yang mencakup biaya perjalanan, komunikasi dan lainnya ikut diperhitungkan senilai 6% dari total. Untuk pengurusan administrasi tanah, oknum pejabat desa mendapatkan keuntungan sebesar 13% dari total dan pengurus kelompok tani mendapatkan keuntungan terbesar yaitu 51% dari total yang nantinya dibagi-bagi antar pengurus. Berdasarkan informasi di lapangan, pola pembagian keuntungan antar pengurus tidak transparan dan ketua pengurus biasanya mendapat bagian terbesar dari yang lain (lihat Gambar 2).



Gambar 2. Nilai tambah untuk lahan yang sudah dibersihkan per hektar (dalam ribuan rupiah)

Dalam pola jual beli lahan yang hanya dibersihkan saja, penyiapan lahan menjadi tanggung jawab pembeli apakah akan dibakar atau dibersihkan secara mekanis. Selisih biaya penyiapan lahan menjadi keuntungan pembeli.

Harga lahan akan melonjak tinggi jika penjual menjual lahan ‘Siap tanam’ dimana lahan tersebut sudah dibersihkan (tebas, tebang) dan dibakar. Istilah masyarakat setempat bagi mode transaksi ini adalah ‘Terima abu’. Pembagian keuntungan kepada para aktor dengan kondisi lahan ‘Terima abu’ disajikan dalam Gambar 3. Harga jualnya lahan mencapai Rp 11,2 juta per ha. Dalam fase klaim lahan, ada kalanya anggota kelompok tani dijanjikan bagian lahan atau lahan murah dan apabila diperhitungkan maka bagian lahan tersebut bernilai 0.2% dari total. Komponen pembagiannya tidak berbeda jauh dengan Gambar 1 dan terlihat pengurus kelompok tani mendapatkan bagian mencapai Rp 6,3 juta atau 57% dari total.



Gambar 3. Nilai tambah lahan ‘Siap Tanam’ per hektar (dalam ribuan rupiah)

Lahan siap tanam umumnya dicari oleh pembeli untuk investasi kelapa sawit namun adakalanya pembeli skala kecil membeli lahan untuk budidaya hortikultura. Untuk investor skala kecil dan menengah, pilihan lahan ‘Siap tanam’ lebih murah dan bisa mengatur biaya penanaman dan perawatan tanaman secara tersendiri. Namun ada investor yang tidak mau repot mengurus lahan, ingin praktis dan menginginkan keuntungan lebih cepat. Tipe investor seperti ini bersedia mengeluarkan dana lebih yang membuat harga lahan yang sudah ditanami sawit lebih mahal mencapai Rp 40 juta per ha (Gambar 4)

Dari nilai tersebut, sebagian dialokasikan menjadi penanaman dan perawatan tanaman selama 3-4 tahun mencapai Rp 13 juta atau 32% dari total. Sementara tenaga kerja untuk pembersihan lahan dan pembuatan kebun memperoleh bagian masing-masing 7% dan 5% dari total. Keuntungan dari administrasi lahan dinikmati oknum pejabat desa dan kecamatan mencapai 3% dari total. Pemilik surat blok hanya memperoleh 1% dari total karena peran pengurusan blok, organisasi kelompok tani dan pemasaran diserahkan kepada pengurus kelompok tani. Jika pemilik surat blok ikut sebagai pengurus kelompok,



dipastikan bagian keuntungannya akan lebih besar. Bagian terbesar senilai 51% dari total dinikmati oleh pengurus kelompok tani.



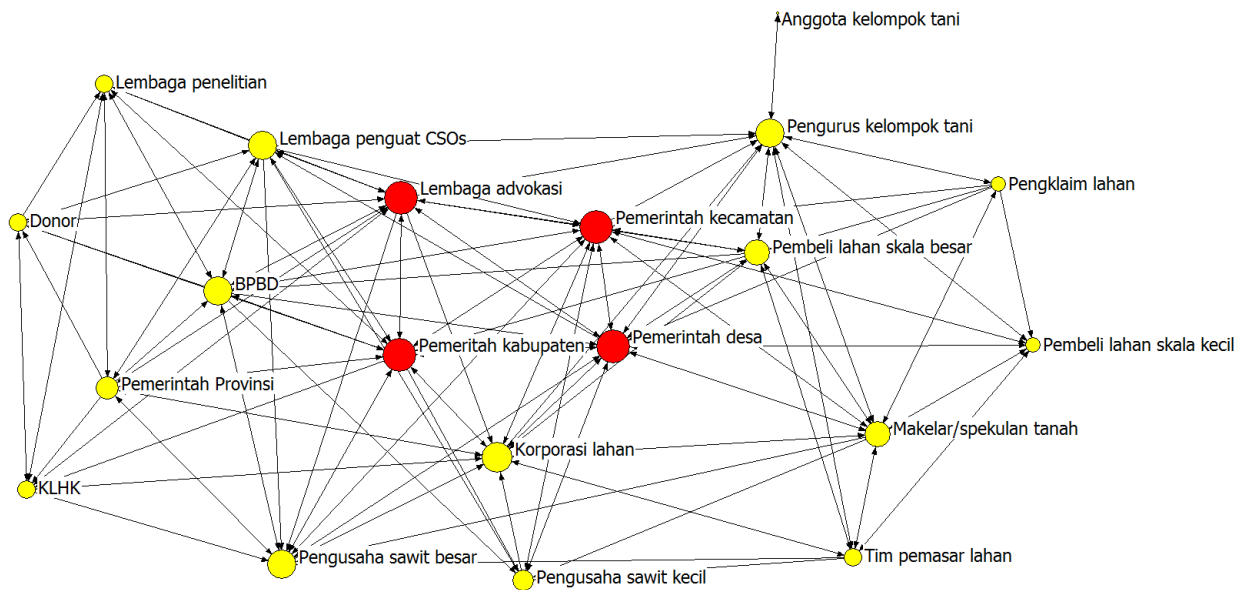
Gambar 4. Nilai tambah lahan ‘Siap Panen Sawit’ per hektar (dalam ribuan rupiah)

#### 4.3. Jaringan Sosial Karhutla

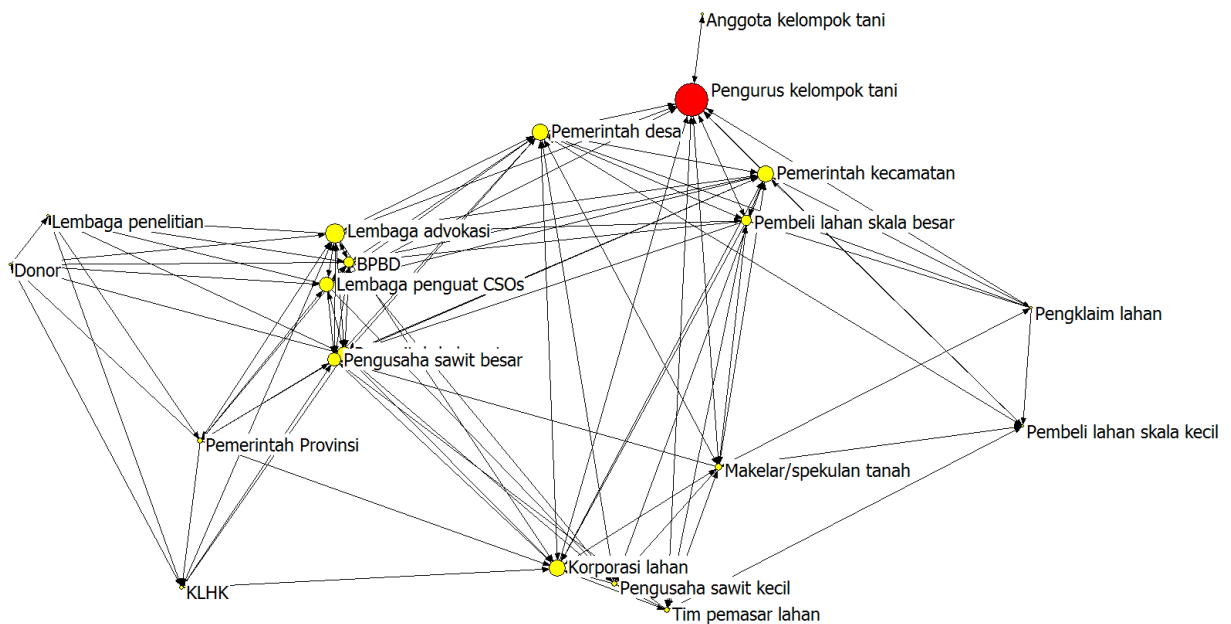
Aktor-aktor kebakaran hutan berelasi satu sama lain dalam beragam konteks, seperti pertukaran informasi, transaksi ekonomi, kekerabatan (*kinship*), politik, etnik atau agama, membentuk jaringan sosial. Tiap jenis relasi tersebut bisa berdiri sendiri atau saling memperkuat. Sentralitas (*centrality*) menunjukkan pentingnya aktor dalam suatu jaringan yang diukur dengan beberapa cara seperti derajat (*degree*) konektivitas dan *betweenness*. Derajat sentralitas mengukur jumlah relasi yang diterima atau yang keluar dari sebuah node atau aktor. Sedangkan *betweenness* mengukur besarnya peran sebuah aktor menjadi jembatan terpendek (*geodesic link*) antara dua aktor lainnya.

Derajat sentralitas jaringan informasi Karhutla disajikan pada Gambar 5. Terlihat bahwa empat aktor mempunyai derajat konektivitas informasi yang tertinggi yaitu Pemerintah Desa, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Kabupaten dan Lembaga Advokasi. Konektivitas informasi merupakan jumlah dari informasi masuk (*in-degree*) maupun informasi keluar (*out-degree*). Sedangkan yang terkecil adalah Anggota kelompok Tani, yang berarti mereka hampir terisolasi dari lalu-lintas informasi Karhutla.

Peran pentingnya aktor dalam menjembatani informasi antar dua aktor yang lain disajikan pada Gambar 6. ‘Pengurus kelompok tani’ dan ‘Lembaga advokasi’ adalah dua aktor terpenting dalam menjembatani jaringan informasi Karhutla. ‘Pengurus kelompok tani’ merupakan aktor terpenting untuk menghubungkan para aktor Karhutla. Gambar ini juga mengelompokkan aktor-aktor yang berdasarkan kedekatan jarak *Eucledian* diantara mereka.



Gambar 5. Derajat sentralitas jaringan informasi aktor Karhutla



Gambar 6. *Betweenness* jaringan informasi aktor Karhutla

## V. PEMBAHASAN

Penanggulangan kebakaran telah dan sedang diusahakan solusinya oleh banyak pihak (Jalil *et al.* 2014). Penelitian ini mencoba mengidentifikasi aktor kepentingan, nilai tambah dan jaringan informasi aktor Karhutla di tingkat lokal berdasarkan pendekatan yang lebih analitis yaitu menggunakan analisis nilai tambah dan jaringan sosial informasi. Dari penelitian didapatkan 20 aktor Karhutla, nilai tambah lahan per hektar yang mencapai Rp 11,150,000 untuk lahan siap tanam dan Rp 40 juta lahan siap panen kelapa sawit. Pemerintah lokal dan lembaga advokasi punya peran vital dalam menerima dan menyampaikan informasi. Namun pengurus kelompok tani berperan paling penting dalam menjembatani aliran informasi ke jaringan sosial Karhutla.

Nilai tambah atau keuntungan yang sangat besar ini yang bisa berakibat negatif bagi pengembangan dan pembangunan sumberdaya alam disebut rente ekonomi. Rente ekonomi mengandung aspek-aspek tidak legal dalam akumulasi dan perburuannya. Secara sederhana, hutan dan lahan yang terbakar adalah kawasan hutan negara yang peruntukan diatur oleh undang-undang. Klaim lahan yang terjadi pada awal proses Karhutla sering dilakukan secara ilegal. Rente ekonomi yang tidak sah ini telah menjadi aspek penghidupan (*livelihoods*) bagi sebagian kelompok masyarakat di berbagai tingkat baik lokal dan nasional. Disisi lain mengakibatkan kerugian pada masyarakat pada umumnya (*societal loss*). Rente ekonomi ini bisa menjadi keuntungan yang legal ketika seluruh proses kebakaran ini berlaku legal atau sesuai regulasi yang ada dan terjadi di lahan milik. Ini bertentangan dengan *zero burning policy* yang diadvokasi banyak pihak, namun tidak sedikit juga pihak yang meragukannya (Tacconi *et al.* 2008). Pengolahan lahan dengan cara membakar yang terkontrol, tradisional dan dilakukan di wilayah yang terbatas bisa masih diperlukan untuk wilayah-wilayah tertentu di Indonesia.

Besarnya rente ekonomi ini mengindikasikan bahwa kebakaran/pembakaran hutan dan lahan memberikan kemakmuran bagi pihak tertentu terutama pengurus dan elit kelompok tani dalam penyiapan lahan, dan investor serta pengusaha kelapa sawit dalam pengembangan sawit di areal bekas kebakaran. Memutus rantai kebakaran hutan juga berarti memutus rente ekonomi yang dinikmati oleh pihak-pihak tersebut. Pendekatan legal, ekonomi dan sosial perlu dilakukan.

Pendekatan ekonomi memastikan bahwa ketergantungan dan penghidupan masyarakat lokal yaitu petani dan anggota kelompok tani terhadap sumberdaya lahan harus dicarikan solusinya. Mereka, tidak seperti elit kelompok tani, bukanlah penikmat manfaat terbesar dari kebakaran hutan. Keterlibatan mereka dalam jaringan ini menunjukkan bahwa nilai hutan sebagai penyedia jasa lingkungan belum mampu memberikan manfaat nyata (Purnomo *et al.* 2011). Keberhasilan dan efektivitas mekanisme REDD+, PES (*Payment for Environmental Services*) dan pembangunan berkelanjutan lainnya menjadi salah satu kunci sejauhmana hutan mampu mengkompensasi penghidupan mereka (Purnomo *et al.* 2012b).

Pendekatan legal berarti memastikan bahwa kebakaran ilegal tidak terjadi. Klaim lahan secara sepihak untuk kemudian dibakar terjadi pada kawasan yang tidak terkelola dengan baik, kawasan tidak jelas atau dibuat tidak jelas seperti eks HPH, areal konflik/tumpang tindih klaim, dan areal yang tidak jelas tatakelolanya serta yurisdiksinya. Kejelasan tata ruang menjadi syarat keharusan bagi penegakan hukum. Kejelasan ini memastikan setiap hektar lahan jelas tatakelolanya serta aktor pengelolanya. Kejelasan tata ruang ini harus dilakukan secara cepat di tingkat desa, kecamatan, kabupaten dan provinsi. Inovasi tatakelola (*governance*) harus dimungkinkan ketika payung legal tata ruang di tingkat provinsi belum terjadi.

Tentu pendekatan legal saja tidak cukup menangani Karhutla. Distribusi rente ekonomi juga memberikan arahan aktor-aktor yang punya kepentingan terhadap pengembangan dan implementasi kebijakan atau pengambilan keputusan tentang Karhutla. Aktor-aktor yang diuntungkan dengan Karhutla punya insentif dan berupaya agar Karhutla terjadi terus menerus. Selama Karhutla memberikan nilai ekonomi lebih tinggi kepada aktor-aktor tersebut daripada tanpa Karhutla seperti REDD+ dan PES maka adanya disparitas insentif ekonomi membuat mereka berperan negatif terhadap upaya pencegahan maupun

pemadaman Karhutla. Kolaborasi antar-aktor menjadi kunci bagi keberhasilan pengelolaan hutan lestari (Purnomo *et al.* 2003a; Purnomo *et al.* 2003b)

Intervensi kebijakan juga harus memperhatikan aktor yang berperan sentral dalam jaringan informasi Karhutla yaitu pemerintah lokal (desa, kecamatan dan kabupaten) dan lembaga advokasi. Jaringan ini menggambarkan mereka adalah aktor-aktor terpenting dalam jaringan informasi yang berperan dalam pencegahan maupun penanggulangan kebakaran. Pengurus atau elit kelompok tani juga menjadi aktor terpenting dalam menjembatai keseluruhan jaringan informasi Karhutla. Pada saat yang sama aktor ini juga menerima rente terbesar dalam penyiapan lahan untuk perkebunan kelapa sawit. Dengan kata lain, aksi pencegahan dan penanggulangan Karhutla harus dimulai dari hulu dan berhubungan langsung dengan aktor ini agar efektif.

Akhirnya penelitian ini berguna untuk perubahan pendekatan kebijakan penanganan Karhutla dengan mengedepankan strategi pencegahan daripada pemadaman kebakaran. Penguatan kelembagaan baik di pusat dan daerah diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan lebih memahami distribusi rente ekonomi dan jaringan informasi aktor-aktor yang terlibat dalam Karhutla.

## VI. UCAPAN TERIMA KASIH DAN TINDAK LANJUT

Kami mengucapkan terimakasih pada DfID UK yang telah mendukung penelitian ini. Makalah merupakan bagian dari penelitian yang sedang dilakukan. Makalah ini akan diperbaiki berdasarkan hasil penelitian. Semoga makalah ini bisa menjadi hasil sementara yang mendapat masukan untuk perbaikan.

## PUSTAKA

Barma NH, Kaiser K, Le TM and Viñuela L. 2012. Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource–Led Development. The World Bank.

<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/fiscalpolicy/pdf/rajaram.pdf> (accessed 15 September 2015)

Barr C, Dermawan A, Purnomo H and Komarudin H. 2010 Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989–2009: A political economic analysis of lessons for REDD+. Occasional paper 52. CIFOR, Bogor, Indonesia.

[http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-52.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-52.pdf) (accessed 20 June 2015)

Borgatti SP, Everett MG and Johnson JC. 2013. Analyzing Social Networks. Sage Publications UK.

Carmenta R, Parry L, Blackburn A, Vermeulen S, Barlow J. 2011. Understanding human-fire interactions in tropical forest regions: a case for interdisciplinary research across the natural and social sciences. *Ecology and Society* 16(1): 53. [online] URL:

<http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art53/> (accessed 10 January 2015)

Dauvergne P. 1998. The political economy of Indonesia's 1997 forest fires. *Australian Journal of International Affairs* 52:13–17.

Dennis R. 2009. A review of fire projects in Indonesia (1982-1998). Bogor: CIFOR.

DFID. 2009. Political Economy Analysis: How to Note. A DFID (Department for International Development – UK) practice paper. <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/3797.pdf> (accessed 7 September 2015)

- Drazen A. 2000. Political economy in macroeconomics. <http://press.princeton.edu/chapters/s6819.html> (accessed 10 Augues 2015)
- Ekayani M, Nurrochmat DR, Darusman D. 2015. The role of scientists in forest fire media discourse and its potential influence for policy-agenda setting in Indonesia. *Forest Policy and Economics*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2015.01.001> (accessed 15 September 2015)
- Gaveau D, Salim A, Sitorus S. 2015. GIS maps and field reports. Intenal project reports.
- Jalil A, Gunawan H, Arifudin (Eds.). 2014. Jerebu di negeri kami: Kejahatan luar biasa dan solusi tuntasnya. Pekanbaru: UR Press.
- Moss C. 2015. Hilangnya lahan gambut mengemisi karbon senilai 2.800 tahun dalam sekejap mata: Riset. <http://blog.cifor.org/26501/hilangnya-lahan-gambut-mengemisi-karbon-senilai-2-800-tahun-dalam-sekejap-mata-riset#.VXKQjc-qoko> (accessed 12 July 2015)
- O'Callaghan J. 2013. Singapore, Malaysia face economic hit from prolonged smog. <http://www.reuters.com/article/2013/06/24/us-southeastasia-haze-impact-idUSBRE95N0BS20130624> (accessed 15 March 2015)
- Ostrom E. 2007. Sustainable social-ecological systems: an impossibility. Presented at the 2007 Annual Meetings of the American Association for the Advancement of Science, Science and Technology for Sustainable Well-Being, 15–19 February in San Francisco and Proceedings of the National Academy of Sciences (USA).
- Purnomo H, Mendoza H. 2011. A system dynamics model for evaluating collaborative forest management: a case study in Indonesia. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 18 (2), 164-176
- Purnomo H, Suyamto D, Abdullah L, Irawati RH. 2012a. REDD+ actor analysis and political mapping: an Indonesian case study. *International Forestry Review*. Vol.14(1): 74-89.
- Purnomo H, Arum GS, Achdiawan R, Irawati RH. 2012b. Rights and wellbeing: an analytical approach to global case comparison of community forestry. *Journal of Sustainable Development* 5 (6), p35
- Purnomo H, Suyamto D, Irawati RH. 2013. Harnessing the climate commons: an agent-based modelling approach to making reducing emission from deforestation and degradation (REDD)+ work. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*. 18(3): 471-489
- Purnomo H, Yasmi Y, Prabhu R, Hakim S, Jafar A and Suprihatin. 2003a. Collaborative modeling to support forest management: Qualitative systems analysis at Lumut Mountain Indonesia. *Small-scale Forest Economics, Management and Policy* 2(2):259–275.
- Purnomo H, Yasmi Y, Prabhu R, Yuliani L, Priyadi H, Vanclay JK. 2003b. Multi-agent simulation of alternative scenarios of collaborative forest management. *Small-scale Forest Economics, Management and Policy* 2 (2), 277-292 12
- Rafli. 2015. Penataan Ruang dan Korupsi (Studi Kasus Provinsi Riau). [http://www.academia.edu/7783446/Penataan Ruang dan Korupsi Studi Kasus Provinsi Riau](http://www.academia.edu/7783446/Penataan_Ruang_dan_Korupsi_Studi_Kasus_Provinsi_Riau) (accessed 9 September 2015)

- Tacconi L, Jotzo F, Grafton RQ. 2008. Local causes, regional co-operation and global financing for environmental problems: The case of Southeast Asian Haze pollution. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 8:1-16.
- The World Bank. 2015. Indonesia Economic Quarterly: Reforming amid uncertainty. December 2015. <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/12/844171450085661051/IEQ-DEC-2015-ENG.pdf> (accessed 15 January 2016)
- Varkkey H. 2013. Oil palm plantations and trans-boundary haze: Patronage networks and land licensing in Indonesia's peatland. *Wetlands* 33:679–90.
- Varkkey H. 2016. *The Haze Problem in Southeast Asia: Palm oil and Patronage*. London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Zamzani. 2015. *Kebakaran hutan, menimbulkan kerugian ekonomi terparah*. <http://www.mongabay.co.id/2014/05/03/kebakaran-hutan-menimbulkan-kerugian-ekonomi-terparah/> (accessed 25 April 2015)